

Séance n°1

L'organisation juridictionnelle en France

L'organisation actuelle (Dr. Lisa Heinzmann)

Le dualisme juridictionnel en question

- Document n°1 : P. Sargos, « Points communs et divergences des deux ordres de juridiction », AJDA 1990, p. 585 et s.
- Document n°2 : B. Louvel, « Pour l'unité de juridiction », tribune publiée le 25 juillet 2017 sur le site de la Cour de cassation

Les changements apportés par la loi n°2019-222 du 23 mars 2019 dite « loi Belloubet »

- Document n°3 : C.-S. Pinat, « Loi de réforme de la justice : procédure civile », Dalloz actualités, 2 avril 2019.

Document n°1 : P. Sargos, « Points communs et divergences des deux ordres de juridiction », AJDA 1990, p. 585 et s.

Les délicates « défenses itératives faites aux tribunaux de connaître des actes d'administration, de quelque espèce qu'ils soient, aux peines de droit » (et on aura reconnu les termes mêmes du décret du 16 fructidor an III, formulation la plus abrupte de la séparation des pouvoirs dans son acception révolutionnaire, c'est-à-dire la mise au pilori du juge judiciaire) ont entraîné une conséquence qui, pour avoir fait l'objet de relativement peu de commentaires de doctrine, n'en est pas moins réelle, c'est-à-dire la séparation radicale des juges administratifs et judiciaires qui, depuis deux siècles, tracent dans l'ordre juridique français deux sillons presque toujours parallèles parfois en opposition, parfois en convergence. Et ce n'est pas l'existence du Tribunal des conflits qui contredit cette séparation puisqu'elle en est, au contraire, le symbole, même si cette juridiction est évidemment indispensable. Et cette séparation des juges a entraîné à son tour la séparation des doctrines : un corps d'enseignants et de commentateurs « administrativistes » s'est constitué qui ignore trop souvent le droit privé. De la séparation on est en fait passé à l'ignorance réciproque, chacun étant dans sa bulle de droit et ignorant l'autre. Il n'existe pratiquement pas de « transversalistes » des droits privés et publics tant chez les magistrats que chez les professeurs (sous réserve toutefois du précis Domat de Roger Perrot, Institutions judiciaires, qui regroupe une analyse des structures et pratiques des deux ordres). Les avocats eux-mêmes se sont souvent spécialisés devant l'un ou l'autre ordre, sous réserve de la spécificité des avocats aux Conseils.

Prétendre, dès lors, présenter les points communs et les divergences entre juge administratif et juge judiciaire relève presque de la mission impossible, sauf à tomber dans des analyses purement théoriques. Il y faudrait un « transversaliste » ayant eu l'expérience effective d'une longue pratique des tribunaux administratifs et judiciaires (la pratique du Tribunal des conflits, juge du « fil du rasoir » de la seule compétence, est naturellement insuffisante pour pouvoir porter une appréciation comparative éclairée). Cette ignorance réciproque peut d'ailleurs conduire d'ores et déjà à un point commun de n° deux ordres, c'est-à-dire une revendication commune sur la nécessité d'assurer de véritables passerelles entre les juridictions administratives et civiles. On pourrait ainsi commencer par la Cour de cassation et le Conseil d'Etat qui feraient jouer mutuellement le détachement de quelques magistrats.

Quoi qu'il en soit, il est hautement symbolique que 1990 marque aussi le deuxième centenaire de la Cour de cassation et l'an I de la mise en place d'une nouvelle gestion des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, ce qui nous donne donc l'occasion de cerner quelques-uns des points communs et des divergences à travers ce qui nous caractérise tous en tant que professionnels de l'application du droit, c'est-à-dire l'action judiciaire, en employant le terme judiciaire comme dénominateur commun de n° deux ordres, c'est-à-dire - comme le souligne fort justement le professeur Perrot dans son ouvrage déjà cité - au sens de ce qui est relatif à l'administration de la justice. Points communs et divergences me paraissent donc pouvoir être évoqués au regard des champs d'actions, des modes d'actions et des défis de l'action judiciaire.

Les champs d'action

Le champ d'action du juge administratif concerne les personnes publiques.

Le champ d'action du juge civil (au sens large, c'est-à-dire tous les magistrats de notre ordre) concerne les personnes privées.

Voilà qui serait admirablement cartésien et admirablement simple. Voilà qui, en réalité, est outrancièrement simplificateur, et donc inexact, sur le premier point.

La complexité de la répartition des compétences

Certes, le juge administratif ne peut intervenir que si au moins une partie est une personne publique (sous réserve de la notion de représentation), mais l'avènement du principe dualiste depuis l'arrêt du bac

d'Eloka donne au juge civil le pouvoir de juger dans maints litiges concernant les activités industrielles et commerciales des personnes publiques.

La matière du contentieux de l'annulation ou de la réformation des actes administratifs est bien le domaine d'élection du juge administratif, comme l'a souligné le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987, mais on connaît les pouvoirs du juge pénal qui peut apprécier la légalité des actes administratifs sur les points dont dépend l'application des peines, et même le juge civil a un pouvoir d'appréciation de la légalité d'un acte administratif s'il y a atteinte grave à la liberté individuelle ou au droit de propriété (jurisprudence Barinstein, théorie de l'emprise et de la voie de fait).

Le contentieux de pleine juridiction est pour l'essentiel celui de la responsabilité extra-contractuelle et contractuelle dont peuvent connaître les deux ordres (sans entrer dans le détail des règles de compétence souvent trop complexes). Le contentieux de la répression relève bien pour l'essentiel du juge pénal, mais la juridiction administrative a un contentieux des poursuites (contraventions de grande voirie par exemple et répression disciplinaire). Le contentieux de l'interprétation - sur renvoi préjudiciel essentiellement - est limité pour être significatif.

Les champs d'action des deux ordres - tels que tracés à grand coup de hache qui ne manqueront pas de faire frémir les spécialistes - présentent donc des zones de convergence, quelle que soit la nature du contentieux, même si l'annulation est en principe l'apanage du juge administratif et la répression l'apanage du juge civil.

Les compétences exclusives du juge judiciaire

Mais si le juge civil a le pouvoir d'intervenir dans pratiquement tous les champs d'action du juge administratif - fût-ce à titre exceptionnel au titre par exemple de la voie de fait - la réciproque n'est pas vraie. Le juge administratif est exclu des litiges qui n'opposent que des personnes privées (sauf application de la notion de représentation ou existence d'une question préjudicielle) et ne peut pas connaître de questions relatives au droit des personnes et de la famille, tandis que la Constitution elle-même réserve au juge civil la sauvegarde de la liberté individuelle, sous tous ses aspects, y compris, comme l'a souligné le Conseil constitutionnel, l'inviolabilité du domicile (29 décembre 1983, 83-163 DC), particulièrement importante mais qui n'est pas la seule composante de la liberté individuelle ; et je ne pense pas que la récente décision du Conseil constitutionnel du 28 juillet 1989 (D.C. 89-261) restreigne cette compétence en matière de liberté individuelle puisque le critère retenu par le Conseil pour attribuer le contentieux des arrêtés de reconduite à la frontière au juge administratif est celui de la décision prise par l'autorité administrative dans l'exercice de prérogatives de puissance publique.

C'est justement à cette exclusivité de compétence en matière de droit des personnes et de la famille et de protection de la liberté individuelle que se relie un type de contentieux qui marque sans doute, avec le droit pénal, la plus forte différence entre l'action du jugement administratif et celle du juge civil. Il s'agit de ce que j'appelle la gestion dans la durée de situations individuelles qui prend une ampleur de plus en plus grande mais qui, curieusement, ne fait pratiquement pas l'objet d'analyses particulières de la part des spécialistes du droit judiciaire. Juger c'est classiquement trancher un litige, tant devant le juge administratif que devant le juge civil. Or une part importante de l'action du juge civil consiste en définitive non pas à trancher des litiges, mais à gérer des situations individuelles. Il en est ainsi des juges des tutelles, soit des mineurs, soit des majeurs qui ont pour rôle de veiller à la sauvegarde des intérêts de ces personnes, parfois toute une vie (il arrive ainsi qu'à la tutelle de minorité succède dès la majorité la tutelle des majeurs lorsque l'intéressé est atteint d'une altération de ses facultés personnelles, altération de plus en plus fréquente d'ailleurs avec l'allongement de la vie humaine, au point que l'on peut craindre un poids croissant sur les juges des tutelles du quatrième âge). Il en est ainsi, aussi, des juges des enfants tant au titre de l'assistance éducative civile que de l'ordonnance du 2 février 1945. Mais, bien que dans ce sens il y ait un lien avec la notion classique de litige ou de sanction, le juge aux affaires matrimoniales doit aussi gérer pendant parfois un très long temps les situations individuelles des époux et des enfants pendant la procédure de divorce, tandis que le juge de l'application des peines gère l'exécution de la sanction par l'individu condamné.

On doit aussi citer la récente loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989 relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles qui, notamment, à travers le redressement judiciaire civil, confie au juge d'instance (déjà juge des tutelles) la lourde tâche d'une gestion dans la durée des situations financières précaires des particuliers ; et on peut ajouter que, les handicaps étant souvent cumulatifs, le juge civil en vient ainsi à prendre en charge la totalité de l'existence de certaines personnes.

Les modes d'action

Par la terminologie de mode d'action judiciaire on entend aussi bien l'application de la règle de droit à un litige ou à une situation que la procédure d'application de cette règle de droit.

L'application de la règle de droit

Le juge administratif et le juge civil sont partis, dès la Révolution, de situations radicalement divergentes.

Le juge civil - toujours entendu au sens générique de juge non administratif -, bien qu'amoindri, avait derrière lui une longue tradition de droit écrit et des codes, dont le modèle, le Code civil, était un monument et le demeure. Il n'avait qu'à appliquer des règles de droit pour l'essentiel claires et précises et suffisamment souples pour permettre des adaptations jurisprudentielles.

Le juge administratif était devant le désert et l'inexistence. La prévention contre les anciens Parlements était telle que le Conseil d'Etat, en matière contentieuse, avait pour seul pouvoir de proposer une solution au ministre (système de la justice retenue). En outre, tout au long du XIXe siècle et au début du XXe siècle, l'indépendance du juge administratif était très suspecte. C'est l'honneur du Conseil d'Etat que d'avoir su, malgré les lourds handicaps évoqués, soumettre peu à peu l'administration à l'état de droit et recréer un juge accepté par les pouvoirs publics avec la célèbre loi Gambetta du 24 mars 1872 (passage à la justice déléguée). Comme le relève Jean Boulouis dans son article de la revue Pouvoirs de 1988 consacrée au droit administratif, « en définitive c'est le juge administratif qui a procuré aux Parlements d'ancien régime la revanche rétrospective de la défaite que leur avait infligée la Révolution ». Mais on verra plus loin que surgissent de nouveaux Parlements qui tendent à déposséder cette fois non seulement le législateur national, mais également le juge administratif et le juge civil.

Issu du néant, le juge administratif a aussi créé un droit du néant en le fondant sur les spécificités de l'action et de l'acte administratif, sur des emprunts à certains textes et, de façon plus générale, sur un bon sens juridique fait d'opportunité et du souci d'introduire peu à peu la règle de droit dans l'administration. On connaît la célèbre formule de l'arrêt Blanco : « La responsabilité de l'Etat pour les dommages qu'il cause aux particuliers n'est pas soumise aux principes établis par le Code civil, elle n'est ni générale, ni absolue, a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'Etat avec les droits privés. » Admirable formulation - même si aujourd'hui l'arrêt Blanco est dépassé - car elle était sans doute la seule à faire accepter réellement par le législateur et l'exécutif la mise en place progressive de la justice déléguée (Blanco n'est postérieur que de quelques mois à la loi Gambetta déjà citée). On peut douter que le juge civil, toujours victime du « complexe du Parlement », eût été capable d'assumer aussi habilement le retour du droit dans l'action administrative.

De ces circonstances historiques est restée une primauté de la jurisprudence et une aptitude à créer le droit plus fort chez le juge administratif que chez le juge civil.

Il convient toutefois de souligner que cette divergence n'est pas absolue. Le juge civil a ainsi su créer de toutes pièces à partir pratiquement du seul article 3 - très général - du Code civil tout l'édifice du droit international privé, qui a un fondement jurisprudentiel (il est d'ailleurs piquant de constater que ce droit jurisprudentiel a suscité, comme le droit jurisprudentiel administratif, un même effet de « cénacle » parmi ses commentateurs attirés !). De même, à partir des seuls articles 1382 à 1383 du Code civil, tout

un droit jurisprudentiel de la responsabilité civile a été créé. Toutefois, on peut regretter d'excessives timidités du juge civil qui, notamment en matière contractuelle, n'a pas su exploiter toutes les possibilités de création du droit que lui permettaient, par exemple, les admirables articles 1134 - alinéa 3, surtout - et 1135 du Code civil, à partir desquels il eût été possible d'adapter des règles souples à chaque type de contrats, en évitant ainsi une multiplication désordonnée des législations spécifiques.

La procédure d'application du droit

En ce qui concerne l'institution de jugement et les règles procédurales stricto sensu, les importantes divergences d'origine ont fait place à de très larges points communs, même s'il subsiste une spécificité, sans doute réductible, en ce qui concerne le commissaire du gouvernement et le ministère public.

L'institution de jugement

Juge du premier degré, juge du second degré, juge de cassation, donneur d'avis, le Conseil d'Etat était « tout » depuis la loi Gambetta, tant était réduit le rôle des conseils de préfecture. Ce « tout » s'opposait à la complexe pyramide du juge civil depuis le juge de paix jusqu'à la Cour de cassation, fermement cantonnée à un rôle de seul juge du droit. La création, d'abord des tribunaux administratifs, puis, très récemment, des cours administratives d'appel a fortement rapproché le juge administratif du juge civil par la création d'une pyramide d'institution, même si le Conseil d'Etat n'est pas limité au seul rôle de juge de cassation, mais conserve aussi quelques compétences de premier et dernier ressort (compétence directe) et d'appel.

En ce qui concerne les juges eux-mêmes composant les juridictions administratives et civiles, la divergence essentielle consiste dans l'absence de carrière linéaire chez les premiers (un magistrat de tribunal administratif n'a pas normalement vocation au Conseil d'Etat, tandis qu'un juge civil a dans sa perspective « normale » la Cour de cassation) et dans l'exigence maintenue, au moins en principe, de passages dans la vie administrative. Enfin - bien que le recrutement se fasse en principe par l'E.N.A. pour les juges administratifs et par l'E.N.M. pour les juges civils - les deux corps connaissent un recrutement au tour extérieur, qui est cependant plus important dans l'ordre administratif.

Depuis la loi du 6 janvier 1986, complétée par la loi du 31 décembre 1987, la règle d'inamovibilité s'applique expressément aux membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, de la même façon qu'aux juges civils. S'agissant du Conseil d'Etat, sa tradition et son prestige ont pour conséquence une inamovibilité de fait.

La seule divergence vraiment sérieuse concerne les commissaires du gouvernement [*devenu « rapporteur public », nous soulignons*] et le ministère public. Contrairement à son nom, le commissaire du gouvernement est un véritable commissaire de la loi qui n'est soumis à aucune hiérarchie et qui a pour rôle, suivant la formulation du Conseil d'Etat dans l'arrêt Gervaise (10 juillet 1957, Lebon p. 466), de faire connaître en toute indépendance son « appréciation, qui doit être impartiale, sur les circonstances de l'espèce et les règles de droit applicables, ainsi que son opinion sur les solutions qu'appelle, suivant sa conscience, le litige ».

Le procureur de la République est au contraire, au sens littéral, un commissaire du gouvernement en place soumis à l'obligation hiérarchique et tenu - sous réserve d'une liberté de parole à l'audience - d'exposer la position du ministre.

On peut raisonnablement penser qu'il y a quelque supériorité dans la conception du commissaire du gouvernement que connaissent les juridictions administratives encore que, devant la Cour de cassation, le parquet général ait un rôle de véritable commissaire de gouvernement. Mais la transposition de cette fonction à l'ordre judiciaire civil supposerait un bouleversement important, mais néanmoins souhaitable, consistant à donner au procureur général près la Cour de cassation un rôle de chef de l'action publique à la place du ministre.

De même, la récente création du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, avec la place prééminente donnée au Conseil d'Etat par son vice-président, son secrétaire général et le conseiller d'Etat chargé de la mission d'inspection, constitue un rapprochement avec le C.S.M. mais offre plus de garanties eu égard à sa composition et au fait que la gestion des magistrats administratifs échappe au ministre. Là encore on peut raisonnablement penser que, dans l'ordre judiciaire, une transposition de ce système offrirait plus de garanties.

Les règles procédurales

Ici les points communs l'emportent dans la réalité sur les divergences

On oppose, certes, traditionnellement le mode de saisine du juge administratif (recours direct contre une décision préalable de l'administration) au mécanisme judiciaire de l'assignation, puis de l'enrôlement au rôle de la juridiction civile mais, comme le note très justement le professeur Perrot, la différence est plus apparente que réelle car l'assignation est destinée à délimiter le contentieux, comme la réclamation adressée à l'administration a pour objectif de provoquer la décision préalable à partir de laquelle le juge administratif sera saisi. La seule différence est en réalité formelle et consiste dans le fait que l'assignation fait partie intégrante du procès.

De même, les différences entre la procédure inquisitoire du droit administratif et la procédure accusatoire du droit civil s'estompent compte tenu des pouvoirs d'instruction des magistrats de la mise en état et de la juridiction de jugement. Il en est de même de l'opposition entre procédure écrite et orale, compte tenu du développement de la première chez le juge civil et du déclin de l'oralité sous la masse des affaires. La procédure pénale enfin reste inquisitoire, mais tempérée par la mise en place des droits de la défense.

Le contradictoire doit être assuré de la même façon devant le juge civil et devant le juge administratif, et seule subsiste en réalité une divergence sur la publicité des débats, qui est de droit devant le juge civil, mais subordonnée à l'existence d'un texte exprès devant le juge administratif (texte qui existe pour les tribunaux administratifs et les cours administratives, mais non pour le Conseil d'Etat qui conserve une position restrictive en la matière, contrairement à la Cour de cassation qui fait prévaloir la règle du débat public conformément aux exigences de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme et des Libertés fondamentales). Enfin, les règles de la représentation en justice ne sont pas fondamentalement différentes devant les juges administratifs et civils, sous réserve de spécificités propres à certaines juridictions ou à certains contentieux.

L'instruction de l'affaire proprement dite continue toutefois d'être divergente devant le juge administratif et devant le juge civil en raison du rôle et du statut respectifs du commissaire du gouvernement et du procureur de la République. Le premier intervient systématiquement et donne, objectivement, un avis en droit. Le second n'intervient, à titre obligatoire, qu'en matière pénale et dans les domaines où il est tenu de le faire par un texte (état des personnes, redressement et liquidation judiciaire notamment). C'est seulement lorsqu'il est partie jointe qu'il peut jouer un rôle voisin de celui du commissaire du gouvernement, mais il ne le fait que rarement, ou devant quelques juridictions (telle la cour de Paris) du fond, et, naturellement, devant la Cour de cassation où, comme il a déjà été dit, il est un véritable commissaire du gouvernement.

Reste enfin la spécificité de l'exécution des décisions administratives et la prohibition de l'usage des voies d'exécution du droit privé contre les personnes publiques. Mais, quoi qu'on en dise, le système issu de la loi du 16 juillet 1980 (dont l'importance est rappelée par la circulaire du Premier ministre du 16 octobre 1989, J.O. 20 février 1990) marque un progrès. Au demeurant, l'exécution des décisions civiles impliquant le recours à la force publique est subordonnée aussi à l'appréciation de l'administration en ce qui concerne les risques d'atteinte à l'ordre public, mais l'administration est tenue en principe d'indemniser (cf. jurisprudence Couitéas).

Les défis de l'action

C'est sans doute au niveau des défis de l'action judiciaire (toujours entendue comme visant aussi bien le judiciaire civil que le judiciaire administratif) que n° deux ordres ont le plus de points communs en ce sens qu'ils se heurtent à deux défis identiques que l'on peut qualifier de défi institutionnel et de défi fonctionnel.

Le défi institutionnel

Ce défi est lié à la permanence de la mise en cause de l'indépendance et de l'impartialité du juge, qu'il soit administratif ou civil. Vous couvrez trop systématiquement l'administration, vous êtes trop proche d'elle, dit-on au juge administratif. Vous obéissez au politique, la règle de droit est appliquée différemment suivant les personnes, dit-on au juge civil, et Dieu sait si ce dernier grief est d'une excessive actualité dans la presse écrite et parlée.

L'ère du soupçon atteint de plein fouet n° systèmes, comme aussi l'ère du refus et du rejet de tout ce qui est contrainte ; or une décision de justice contraint nécessairement celui qui n'a pas gain de cause, voire les deux parties.

La qualité des décisions n'est plus une réponse suffisante, car nous sommes aussi entrés dans l'ère du refus de la reconnaissance d'une qualité ou de l'objectivité d'une décision.

Reste à répondre à ce défi institutionnel par un renforcement institutionnel de l'indépendance.

C'est ce qu'ont fait pour les juges administratifs les lois du 6 janvier 1986 puis du 31 décembre 1987 avec, en particulier, la création déjà citée du Conseil supérieur des tribunaux et cours administratives d'appel et le transfert de gestion, en droit au ministère de la Justice, mais en fait au Conseil d'Etat, dont les pouvoirs, compte tenu de son rôle juridictionnel, sont peut-être toutefois trop concentrés pour permettre un minimum d'autonomie des juridictions du premier et du second degré.

C'est ce qui n'a pas été fait pour les juges civils dont la carrière est gérée par le ministre de la Justice, sans pouvoirs suffisants du C.S.M.

Paradoxalement ces lois et cette absence de lois constituent une nouvelle divergence entre les juges administratifs et les juges judiciaires, les premiers voyant assurer leur indépendance institutionnelle, les seconds non.

Qu'il soit permis de souhaiter en ce domaine un rapprochement, c'est-à-dire la création d'un Conseil supérieur de la magistrature présidé par le Premier président et le procureur général de la Cour de cassation et composé en partie de magistrats élus et de personnalités. La circonstance que le président de la République soit, constitutionnellement, le garant de l'indépendance de la magistrature n'implique pas qu'il préside un organisme de gestion comme le C.S.M. On peut même penser qu'en étant dégagé de cette présidence du C.S.M. sa mission de garant de l'indépendance de la magistrature prendrait plus de hauteur et d'efficacité en en faisant le recours ultime. Transférons aussi à la Cour de cassation la gestion du corps en lui rattachant les services spécialisés de la Chancellerie, la dualité des chefs de la Cour de cassation assurant une garantie contre le risque d'excessive concentration entre les mains d'un seul. Enfin le rapprochement ne serait total que si, comme on l'a déjà évoqué, le procureur général près la Cour de cassation devenait le seul chef des parquets.

Mais le défi institutionnel est également lié, pour n° deux ordres, à l'intervention massive de nouveaux modes de régulation par des institutions diverses. D'abord les autorités administratives indépendantes, qui parcellisent encore l'application du droit. Il peut y avoir là un défi de nature à contribuer à l'affaiblissement des juges administratifs et civils, encore que le recours des décisions de ces organismes devant soit le juge civil (Conseil de la concurrence) soit le juge administratif (Commission nationale de l'informatique et des libertés) présente une garantie majeure et que la composition très pluraliste de ces

autorités administratives indépendantes soit aussi une garantie capitale d'impartialité, d'indépendance et d'efficacité.

Mais il faut aussi citer ici le rôle croissant - et ce n'est pas une critique mais un constat - de ce véritable parlement qu'est devenu le Conseil constitutionnel, censeur, directement, du législateur, indirectement, de l'exécutif en tant que « promoteur » de la loi censurée. Nous avons cité précédemment le propos de Jean Boulouis parlant de revanche du Conseil d'Etat sur les révolutionnaires. Le propos s'avère maintenant inexact : c'est en réalité le Conseil constitutionnel qui incarne le nouveau parlement et assure la définitive revanche des juges sur l'ordre issu de la Révolution française.

Enfin, le défi institutionnel résulte également de l'activité des « parlements » de Luxembourg, c'est-à-dire le tribunal de première instance et la Cour de justice des Communautés européennes, qui imposent leurs normes au législateur, au gouvernement et au juge français. Citons aussi la Cour européenne des Droits de l'homme de Strasbourg. Là encore il ne s'agit pas d'une critique, mais d'un constat.

Que restera-t-il, alors, tant du Conseil d'Etat que de la Cour de cassation, sinon des juridictions provinciales et marginales ? Cruel futur point commun.

Le défi fonctionnel

Le défi fonctionnel s'articule autour de ce qui concerne directement le fonctionnement de n° juridictions et leur aptitude à faire face à la demande des justiciables.

On ne reprendra pas le truisme de l'explosion du contentieux, plus sensible sans doute devant le juge civil que devant le juge administratif, mais qui se pose en termes difficiles devant n° deux ordres, compte tenu de l'insuffisance des moyens en magistrats, fonctionnaires et matériels.

Mais ce défi de la masse est-il réellement soluble à long terme et ne porte-t-il pas en réalité atteinte aux fondements mêmes de l'intervention judiciaire ? Si le Conseil d'Etat, à partir de la loi Gambetta de 1872, a su créer pratiquement de toutes pièces un droit administratif, c'est parce qu'il a pu statuer sur des affaires significatives, quoique en nombre limité, qui permettaient une étude approfondie et avaient valeur d'exemple. Il en est de même pour le droit international privé et le droit de la responsabilité construits par la Cour de cassation ; qu'en aurait-il été dans la situation actuelle ? Si l'institution judiciaire doit rendre des dizaines de milliers de décisions, elle change de nature et ne peut plus remplir son rôle d'institution de référence et d'exemplarité. La force et la cohérence de la jurisprudence s'en trouvent nécessairement atteintes, sauf à ne statuer que dans un délai... déraisonnable, contraire à l'exigence impérative de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme et des Libertés fondamentales qui nous impose de juger dans un délai raisonnable.

Vaille que vaille, quelques moyens en hommes et en matériels sont ajoutés (et je pense aux efforts récents en matière administrative sur les modalités d'entrée et de séjour en France des étrangers), des procédures simplifiées sont mises en place (en matière pénale notamment), on multiplie le recours au juge unique (dont le seul rempart devient finalement le juge administratif !), mais l'explosion des contentieux met en réalité en cause le fondement même du fonctionnement de n° systèmes. Le juge à la chaîne, stakhanoviste du jugement ou de l'arrêt, est soumis au risque de l'impuissance et de la lassitude intellectuelle, plus pernicieuse que la lassitude physique. Il n'est un secret pour personne qu'il existe une fuite des meilleurs, qu'ils soient issus de l'E.N.A. ou des universités, devant les carrières judiciaires administratives ou civiles. L'auditeur au Conseil d'Etat qui n'est pas Premier ministre au bout de quelques années mais toujours, comme maître des requêtes, membre de la Section du contentieux, juge sa carrière médiocre ! L'auditeur de justice recule devant les rudes et ingrates tâches des débuts de carrière et, notamment, devant le poids croissant du rôle de gestion des situations individuelles. En un mot, pour reprendre l'image d'Alain Minc, dans son ouvrage *La Grande Illusion*, ces fameux brahmanes, qu'il vénère et qu'il exécère à la fois, n'aiment plus juger. Pourtant je reste persuadé que la mission du juge dans n° sociétés démocratiques reste fondamentale et est l'une des plus exaltantes qui soit.

Comment, dès lors, faire face à cette mission de régulation par le droit de plus en plus impérative, comme le démontre L'Argent fou du même Alain Minc ? Va-t-on multiplier encore le recours aux justices particulières, qu'elles soient dénommées autorités administratives indépendantes, conciliateurs, ou arbitrages ? Mais le juge administratif et le juge civil de droit commun s'enfonceront de plus en plus dans leurs difficultés et l'atomisation les affaiblira.

D'aucuns voient dans l'accroissement du recours aux juges un signe, malgré tout, de confiance des justiciables. J'avoue avoir quelques doutes sur une telle analyse. Cette explosion des contentieux n'est-elle pas plutôt un signe de cette ère de refus de tout ce qui contraint, de tout ce qui n'avantage pas, et le recours au juge - qui détient à l'égard de la plupart des personnes un véritable marché captif de l'application du droit - ne traduit pas une quelconque confiance, mais une voie obligée.

Tout cependant, n'est pas négatif. Il faut ainsi saluer la remarquable adaptation qu'a su faire le juge civil au défi fonctionnel de l'urgence (distinct du défi de la masse), en particulier sous l'impulsion déterminante du Premier président de la Cour de cassation, Pierre Drai. Grâce au développement, d'abord prétorien, puis institutionnel, des référés, des procédures sur requête, des procédures abrégées et des procédures à jour fixe, le juge civil est capable de juger, s'il le faut d'heure à heure, n'importe quel litige. Et le juge administratif, malgré ses réticences, l'a finalement suivi. Nouveau point de convergence sur ce que Marceau Long appelle la culture de l'urgence dans son discours prononcé à l'occasion de la réunion en janvier 1990 au ministère de la Justice des plus hauts responsables des juridictions administratives. Mais ces procédures ont leurs limites, en particulier quantitatives, et je pense notamment aux procédures sinistrées - en raison de leur nombre - relatives aux baux d'habitation et aux expulsions que, dans la plupart des tribunaux, il est pratiquement impossible de traiter rapidement. Il y a aussi un risque que ne soient traitées en urgence que quelques affaires phares « médiatisées », le tout-venant restant plus négligé, mais il ne faut pas boudier l'incontestable succès de la gestion de l'urgence par le juge civil, ni son excellente adaptation au contentieux du recours contre les décisions de certaines autorités administratives indépendantes (Conseil de la concurrence en particulier).

A l'issue de ce survol sans doute trop supersonique des points communs et divergences du juge civil et du juge administratif, vient à l'esprit ce qui pourrait être le plus grand de n° points communs, c'est-à-dire la nécessité pour n° deux ordres d'affronter un véritable défi de civilisation.

Dans sa rubrique « Diagonales » parue dans le Monde du 18 avril 1990 sous le titre On liquide, Bertrand Poirot-Delpech, analysant les mises en cause de cette fin de siècle au point de vue spirituel, politique, économique, démographique, institutionnel, et même ces écoles et cette justice qui « tanguent sur leurs bases », ne voit plus que frénésie d'ultimes égoïsmes aveugles de n° sociétés d'Occident avant la liquidation.

Nous sommes, sans doute, juges de l'ordre administratif et juges de l'ordre civil, ceux qui auront à juger pendant cette phase de liquidation d'un certain ordre de civilisation, prélude, pour les optimistes, à une nouvelle phase positive de l'histoire humaine, pour les pessimistes, à un long tunnel - semblable, mais sans doute moins long, à celui qui suivit la chute de Rome - jusqu'à ce qu'un équilibre soit retrouvé par un monde où la confrontation d'un océan de misère, à l'Est et au Sud, et d'un îlot d'excès de « l'argent fou » de l'Occident est en train d'arriver à la masse critique préjudant à l'explosion.

Ce défi de la liquidation de l'ordre d'un monde, puissions-nous le gérer, juges de n° deux ordres, de telle façon que demain ce ne soit pas notre liquidation - au sens figuré peut-on l'espérer - qui soit demandée par les nouveaux pouvoirs en gestation.

Document n°2 : B. Louvel, « Pour l'unité de juridiction », 25 juillet 2017

L'idée que l'État puisse être justiciable est profondément antijacobine car cette idée affirme les droits de l'individu contre ceux de la collectivité.

C'est essentiellement pour cette raison que la Révolution a soustrait l'administration à l'activité juridictionnelle.

Peu à peu, néanmoins, grâce à l'action persévérante du Conseil d'Etat, l'Etat et les collectivités publiques sont devenus aussi des justiciables, tout en bénéficiant d'un privilège de juridiction, au nom du primat de l'intérêt général sur les droits individuels, devant le juge de l'administration.

La théorie de la voie de fait s'est élaborée comme un contrepoids pour garantir au citoyen un recours devant le juge de droit commun contre les effets excessifs de ce schéma.

Dans le même temps, la construction du périmètre d'intervention propre au juge administratif a justifié la création du tribunal des conflits pour statuer sur les difficultés de frontière entre le juge de l'administration et le juge du droit commun.

En 1958 encore, l'idée séparatiste est très forte : le constituant du 3 juin 1958 réserve au juge judiciaire la défense des libertés consacrées par les déclarations des droits, et la tentative du Conseil d'Etat de rejoindre ensuite, au sein d'un même article de la Constitution, l'autorité judiciaire échoue sur la détermination du gouvernement à maintenir la spécificité du juge administratif.

Si bien que la scission juridictionnelle s'est trouvée confirmée pour une ère nouvelle, qui allait être marquée par un mouvement très déterminé de la juridiction administrative vers un statut de protecteur des droits des personnes, partagé avec le juge judiciaire, et accompagné comme un effet nécessaire d'un recul progressif du primat de l'intérêt général face aux droits individuels. Ce recul a été consacré par l'abandon de la théorie protectrice de la voie de fait devenue obsolète.

Le Conseil constitutionnel a aussi favorisé ce mouvement à partir des années 2000 en reconnaissant le juge administratif comme garant des libertés personnelles au même titre que le juge judiciaire, et en restreignant finalement le monopole constitutionnel reconnu à ce dernier par l'article 66 de la Constitution, à la seule privation complète de liberté.

Ce mouvement, encore marqué par la création du référé-liberté, outil efficace contre les atteintes aux libertés publiques devant le juge administratif, a récemment été parachevé par les lois qui ont confié à ce juge la sauvegarde des droits fondamentaux contre les techniques de renseignement les plus sophistiquées, tout comme elles lui ont confié cette sauvegarde dans le cadre d'un état d'urgence devenu état ordinaire sous la menace constante du terrorisme.

La consécration du juge administratif comme gardien des droits fondamentaux à l'égal du juge judiciaire, s'est réalisée symboliquement tout dernièrement par cette réflexion d'un garde des sceaux qui, en réponse aux interrogations soulevées au Parlement par la réduction du périmètre de l'article 66 de la Constitution, a déclaré qu'on ne pouvait pas se plaindre de disposer de deux juges plutôt que d'un seul pour défendre les libertés.

Et il est vrai que, depuis deux ans que dure l'état d'urgence contrôlé par le juge administratif, personne ne discute plus sérieusement que celui-ci réalise une défense des droits fondamentaux aussi protectrice de l'individu face à l'intérêt général que celle offerte par le juge judiciaire. Le moyen avancé pour développer encore la surveillance de l'administration, tient à la nature du contrôle qu'il s'agit d'opérer, a priori plutôt qu'a posteriori, mais il ne tient plus aux garanties offertes par l'un des deux ordres de juridiction par rapport à l'autre : il est clair que les deux juges obéissent aux mêmes valeurs, à la même culture, au même ordre de priorité proportionné entre l'intérêt général et les intérêts privés.

Tout dernièrement, comme pour consacrer ce rapprochement, le projet de loi renforçant la lutte contre le terrorisme a prévu que l'administration devrait solliciter l'autorisation du juge judiciaire avant de prendre certaines mesures, (visites et saisies), tandis que d'autres (comme les assignations à périmètre de résidence) continueraient d'être prises sous le contrôle du juge administratif.

Ce faisant, une nouvelle question prend corps et s'impose d'elle-même au débat public : quelle justification peut-on avancer aujourd'hui en faveur de l'existence de deux ordres de juridiction séparés ?

Ni les corporatismes de part et d'autre, ni les difficultés de formation des juges au droit administratif que l'École nationale de la magistrature est en mesure d'intégrer, ni l'intérêt intellectuel présenté par les débats devant le tribunal des conflits, ne peuvent constituer des raisons convaincantes au maintien d'un système qui se présente pour le justiciable comme un des arcanes les plus difficiles sur la voie de l'accès à la justice et à l'intelligibilité de nos institutions.

Document n°3 : C.-S. Pinat, « Loi de réforme de la justice : procédure civile », Dalloz actualités, 2 avril 2019

L'extension du domaine des méthodes alternatives de règlement des conflits

La faculté de solliciter une médiation élargie au bénéfice du juge

L'article 3, I, de la loi n° 2019-222 autorise le juge à enjoindre les parties de rencontrer un médiateur non pas uniquement dans les cas spécifiquement prévus par la loi mais « en tout état de la procédure, y compris en référé » lorsqu'il estime ce mode alternatif possible. Il est également précisé que, contrairement à ce que prévoyait l'article 22-1, alinéa premier, de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative (supprimé par l'effet de cet article), la médiation en matière de divorce et de séparation de corps est admise.

Ces dispositions sont entrées en vigueur le 25 mars 2019.

La tentative de résolution amiable obligatoire pour certains litiges

L'article 3, II, conditionne la recevabilité des demandes en paiement d'une somme n'excédant pas un certain montant qui sera arrêté par décret en Conseil d'État ou relative à un conflit de voisinage à une tentative de procédure préalable de médiation, de conciliation ou de procédure participative. En l'absence d'une telle tentative, le juge pourra relever d'office l'irrecevabilité de la demande. Ce dispositif est toutefois inapplicable en matière de crédit à la consommation ou de crédit immobilier. Par ailleurs, cette disposition est écartée lorsqu'une tentative de résolution amiable est déjà imposée aux parties, lorsque c'est au juge ou à une autorité administrative d'organiser une résolution amiable, lorsqu'une partie sollicite l'homologation d'un accord ou enfin lorsque les parties font valoir un motif légitime pour se soustraire à l'obligation de résolution amiable, tenant notamment à l'indisponibilité des conciliateurs de justice dans un délai raisonnable. Concernant ce dernier cas, il appartiendra au pouvoir réglementaire, comme l'a précisé le Conseil constitutionnel, d'expliciter les notions de motif légitime et de délai raisonnable même si cette exception correspond à l'hypothèse sûrement temporaire d'un manque de personnel qualifié pour assurer un règlement amiable auprès de certaines juridictions.

Ces dispositions entreront en vigueur le 1er janvier 2020.

La reconnaissance et la réglementation des services en ligne

Les services organisant des méthodes alternatives de règlement des conflits

Les personnes physiques ou morales qui proposent, gratuitement ou de manière rémunérée, un service de conciliation, de médiation ou d'arbitrage doivent respecter plusieurs obligations. D'abord, ils doivent se soumettre à la réglementation en matière de protection des données personnelles. Ensuite, ils sont débiteurs au bénéfice des parties d'une obligation de confidentialité et d'une obligation d'information relative aux modalités de réalisation de la conciliation, de la médiation ou de l'arbitrage (L. n° 2019-

222, art. 4-1 et art. 4-2). Concernant l'arbitrage, la sentence arbitrale peut être rendue sous forme électronique, sauf si les parties s'y opposent (art. 4-2).

Par ailleurs, si un service en ligne peut mobiliser un traitement algorithmique ou automatisé de données à caractère personnel, ce traitement ne peut être l'unique fondement du service et il doit en tout état de cause être soumis à information et consentement exprès des parties. Le responsable de ce type de traitement des données doit communiquer, à la demande des parties, les règles définissant le traitement et la manière dont il est mis en œuvre. Ces informations doivent être intelligibles et mises à jour en cas d'évolution dans la manière dont les données personnelles sont traitées (art. 4-3).

Enfin, les personnes physiques ou morales qui concourent à la fourniture ou au fonctionnement de ces services en ligne doivent accomplir leur mission avec « impartialité, indépendance, compétence et diligence ». Ils peuvent à cet égard voir leur responsabilité pénale recherchée sur le fondement de l'article 226-13 du code pénal réprimant l'atteinte au secret professionnel (art. 4-6). En dehors des médiateurs de consommation inscrits sur la liste prévue à l'article L. 615-1 du code de la consommation, des médiateurs ou des conciliateurs de justice qui en bénéficient de plein droit, les services en ligne de médiation ou de conciliation peuvent solliciter une certification délivrée par un organisme accrédité dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État (art. 4-7).

Ces dispositions sont entrées en vigueur le 25 mars 2019.

Les services en ligne d'aide à la saisine

Les personnes morales ou physiques qui proposent des services gratuits ou rémunérés d'aide à la saisine des juridictions sont tenues de respecter les règles relatives à la protection des données et sont soumises à une obligation de confidentialité à l'égard des usagers. Enfin, ils ne peuvent pas réaliser des actes d'assistance ou de représentation sans le concours d'un avocat, lorsque ce concours est obligatoire en application de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques (art. 4-4 et 4-5).

Ces dispositions sont entrées en vigueur le 25 mars 2019.

L'instauration d'une procédure nationale et dématérialisée pour les injonctions de payer

Juridiction unique spécialisée

Un tribunal de grande instance (TGI) sera spécialement désigné pour traiter des requêtes en injonction de payer n'excédant pas un certain montant qui sera fixé par décret et ne relevant pas de la compétence des tribunaux de commerce y compris dans le cadre d'une procédure européenne (art. 27).

Procédure dématérialisée

L'introduction de la demande se fera nécessairement par voie dématérialisée sauf pour les personnes physiques qui se défendent seules et non professionnelles, qui pourront déposer leur demande au greffe de la juridiction. La procédure pourra se dérouler sans audience lorsqu'à la demande exprime des parties, elle se réalisera sous forme dématérialisée. En revanche, lorsque le juge l'estime nécessaire au regard de l'insuffisance de preuves, une audience peut être tenue. Une partie peut également demander la tenue d'une audience et si le juge refuse d'accéder à une telle demande il devra alors s'en expliquer par une décision spécialement motivée qui pourra être contestée en même tant que le jugement au fond.

Recours en opposition

Les oppositions aux ordonnances portant injonction de payer doivent être adressées auprès de cette juridiction nationale qui transférera alors l'opposition au TGI territorialement compétent.

Ces dispositions entreront en vigueur à une date fixée par décret et, au plus tard, le 1er janvier 2021.

La redéfinition du périmètre de la représentation obligatoire par avocat

L'article 5 de la loi dispose que, devant le TGI, les parties peuvent, dans certaines matières ou en raison de la valeur du litige (inférieure à 10 000 €), se défendre elles-mêmes, être représentées par un avocat ou par leur conjoint, concubin, partenaire mais également par leurs parents ou alliés en ligne directe ou en ligne collatérale jusqu'au troisième degré inclus. Sont ici principalement visées les procédures les plus simples, qui étaient jusqu'ici traitées par le tribunal d'instance.

Sont également étendues les possibilités de représentation devant le conseil des prud'hommes. Non seulement les parties peuvent se défendre elles-mêmes, être représentées par un avocat ou leur conjoint, concubin et personne liées à elle par un pacte civil de solidarité, mais elles peuvent également être représentées par des salariés ou employeurs de la même branche d'activité, des défenseurs syndicaux. L'employeur peut également être représenté par un membre de son entreprise spécialement habilité pour ce faire. Du reste, mise à part la situation des avocats, tous les autres cas de représentation devront être justifiés par un mandat spécial valant également pouvoir de concilier devant le bureau de conciliation et d'orientation.

A contrario, la représentation par avocat est généralisée pour les litiges d'un montant supérieur à 10 000 € ainsi que pour le contentieux de l'exécution (sauf demande relative à l'expulsion ou paiement d'une somme inférieure à un montant fixé par décret, v. art. 5, IV).

L'article 5 s'applique aux instances introduites à compter du 1er janvier 2020. Par exception, les instances prud'homales introduites à compter du 25 mars 2019 se voient immédiatement appliquer le dispositif.

L'open data des décisions de justice

Anonymisation des décisions de justice

L'article 33, IV, de cette loi traite de la question de l'open data des décisions de justice en matière judiciaire (la disposition étant exactement la même qu'en matière administrative) qui sera désormais régie par les articles L. 111-13 et L. 111-14 du code de l'organisation judiciaire. Sous l'influence du rapport Cadiet, ces dispositions viennent compléter et amender la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique qui avait déjà posé le principe la mise à disposition gratuite des décisions de justice à condition que soit respectée la vie privée des personnes concernées, respect garanti par un examen préalable « du risque de réidentification des personnes ». Ce devoir de contrôle préalable du risque de réidentification des personnes est abandonné. L'anonymisation de la décision est désormais un préalable obligatoire pour les « noms et prénoms des personnes physiques mentionnées dans la décision, lorsqu'elles sont parties ou tiers ». Cette occultation s'étend également aux éléments de la décision permettant l'identification des parties, des magistrats ou des greffiers lorsqu'il existe un risque d'atteinte « à la sécurité ou au respect de la vie privée de ces personnes ou de leur entourage ».

Réutilisation des données à visée prédictive

Une attention particulière est accordée à la réutilisation des données relatives à l'identité du personnel judiciaire, magistrats et greffiers, afin de réaliser des analyses statistiques, comparatives et prédictives des pratiques professionnelles des juridictions. Ce type d'analyse est strictement interdit. Un tel comportement est constitutif d'une atteinte aux droits de la personne résultant des fichiers ou de traitements informatiques sanctionnés par les articles 226-18 et suivants du code pénal et peut également constituer une infraction à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Accès aux décisions sous réserve d'abus

Une réponse est également apportée à la question de l'alourdissement des missions des greffes chargés de répondre aux demandes régulières de mise à disposition des décisions de justice par les legaltechs. Si le principe est effectivement celui d'un droit à la disposition du public à titre gratuit, il est précisé que cette mise à disposition se réalise « sous forme électronique » et qu'elle peut être refusée en cas d'abus résultant notamment de demandes massives, répétitives ou systématiques.

Les modalités concrètes de mise à disposition des décisions de première instance, d'appel et de cassation seront prévues par décret.

Ces dispositions sont entrées en vigueur le 25 mars 2019.

La protection renforcée du secret des affaires au cours d'une instance

Adaptation de la motivation

Tout d'abord, à l'occasion d'une instance civile ou commerciale, si un magistrat a connaissance, à la suite d'une mesure d'instruction d'une pièce susceptible, si elle est rendue accessible, de porter atteinte au secret des affaires, il peut adapter sa motivation et la publicité de celle-ci compte tenu de ce caractère secret (L. n° 2019-222, art. 33-I).

Audience en chambre du conseil

De la même manière, il est ajouté une exception au principe de publicité des débats devant les juridictions inférieures. Les débats « dans les matières mettant en cause le secret des affaires » auront lieu en chambre du conseil et le jugement subséquent ne sera pas prononcé publiquement (art. 33, V).

Ces dispositions sont entrées en vigueur le 25 mars 2019.

La redéfinition de la première instance

Instauration des tribunaux judiciaires

Les tribunaux d'instance et les tribunaux de grande instance sont désormais réunis sous une dénomination commune : les tribunaux judiciaires qui seront présidés par une seule et même personne, le président du tribunal judiciaire. Les tribunaux judiciaires deviennent en conséquence compétents pour toutes les affaires civiles et commerciales qui ne sont pas en raison de leur nature attribuées à une autre juridiction. La question du montant du litige comme critère de répartition disparaît logiquement avec la disparition des tribunaux d'instance (art. 95, I, 11°, b). Les tribunaux judiciaires seront en outre compétents pour connaître des demandes formées en application du règlement (CE) n° 861/2007 du Parlement européen du 11 juillet 2007 instituant une procédure européenne de règlements des petits litiges (art. 95, I, 13°).

Ces dispositions entrent en vigueur le 1er janvier 2020.

Instauration des tribunaux de proximité relevant du tribunal judiciaire

« Le tribunal judiciaire peut comprendre, en dehors de son siège, des chambres de proximité. » Leur siège, leur ressort ainsi que leur compétence matérielle seront fixés par décret et elles pourront se voir attribuer des compétences matérielles supplémentaires sur décision du premier président et du procureur général de la cour d'appel du ressort, « après avis des chefs de juridiction et consultation du conseil de juridiction concerné » (art. 95, I, 26°).

Ces dispositions entrent en vigueur le 1er janvier 2020.

Cas de pluralité de tribunaux judiciaires dans une zone géographique réduite (art. 95, I, 17°)

Lorsqu'il existe plusieurs tribunaux judiciaires dans un même département, un principe de spécialisation de ces tribunaux sera mis en œuvre, un tribunal judiciaire pouvant connaître seul de certains contentieux civils au regard de leur importance ou de leur technicité. Ce principe de spécialisation pourra être exceptionnellement étendu à l'hypothèse dans laquelle il n'existe qu'un tribunal judiciaire par département dès lors que ce tribunal se trouve à proximité géographique d'un autre tribunal judiciaire ou dès lors que les spécificités territoriales le justifient. Si les modalités de la spécialisation des tribunaux judiciaires relevant d'un même département seront précisées par décret, la spécialisation des tribunaux judiciaires ne relevant pas d'un même département sera réalisée sur proposition du premier président de la cour d'appel, après avis des chefs de juridictions concernées.

Ces dispositions entrent en vigueur le 1er janvier 2020.

Procédure sans audience devant le tribunal de grande instance

Devant le tribunal de grande instance, « la procédure peut, à l'initiative des parties, lorsqu'elles sont expressément d'accord, se dérouler sans audience ». Cette procédure entièrement écrite peut toutefois être écartée par le juge qui estime ne pas disposer de preuves écrites suffisantes ou à la demande d'une partie (art. 26). Il faut préciser à cet égard que le juge peut rejeter une demande d'audience en cas de demande en paiement d'une somme n'excédant pas un certain montant par une décision spécialement motivée (art. 26, § 2). Ces règles sont codifiées aux articles L. 212-5-1 et L. 212-5-2 du code de l'organisation judiciaire.

Ces dispositions entrent en vigueur à une date fixée par décret et au plus tard le 1er janvier 2022.

Formation collégiale incomplète en première instance

Dans un souci d'efficacité de la justice, l'article 95, I, 41, c, prévoit que, lorsque les parties ont donné leur accord, le président d'une formation collégiale incomplète peut statuer à juge unique après avoir recueilli, le cas échéant, l'avis de l'assesseur présent. Si les parties refusent que l'audience se tienne, celle-ci ne peut être reportée qu'une seule fois. Si à nouveau, la formation est incomplète, alors le président statue à juge unique dans les conditions précitées.

Ces nouvelles règles, communes à toutes les juridictions, sont expressément applicables devant les juridictions prud'homales (art. 95, I, 44) et sont entrées en vigueur le 25 mars 2019.

Greffes communs aux tribunaux judiciaires et aux conseils de prud'hommes

Le tribunal judiciaire qui siège dans la même commune qu'un conseil de prud'hommes dispose d'un greffe chargé des affaires de sa juridiction ainsi que d'un greffe chargé des affaires de la juridiction prud'homale et organisé sur consultation de son président (art. 95, I, 6°, b).

Ces dispositions entrent le 1er janvier 2020.

Juge unique devant les tribunaux judiciaires

Le tribunal ne peut statuer à juge unique dans « les matières disciplinaires ou relatives à l'état des personnes sauf dispositions particulières aux matières de la compétence du juge aux affaires familiales et du juge des contentieux de la protection ». En tout état de cause, lorsqu'il statue à juge unique en raison de l'objet ou de nature du litige, le juge peut décider, par une mesure d'administration judiciaire relevée d'office ou sollicitée par l'une des parties, de renvoyer l'affaire en formation collégiale (art. 95, I, 22° et 23°).

Ces dispositions entrent en vigueur le 1er janvier 2020.

Le juge des contentieux de la protection institué auprès des tribunaux judiciaires (art. 95, I, 29°)

Il est institué, au sein de chaque tribunal judiciaire, un ou plusieurs juges des contentieux de la protection. Il statue à juge unique mais peut solliciter un renvoi en formation collégiale. Il est amené à intervenir dans des domaines très variés :

tutelle des majeurs,
expulsion locative,
crédit à la consommation,
action relative au recensement par la banque de France des informations sur les incidents de paiement caractérisés liés aux crédits accordés aux personnes physiques pour des besoins non professionnels, surendettement des particuliers et procédure de rétablissement personnel.
Ces dispositions entrent en vigueur le 1er janvier 2020.

Cas du contentieux de la sécurité sociale

Des dispositions abordent sous un autre angle la spécialisation des tribunaux judiciaires, notamment au regard de la technicité du contentieux. Ainsi, certains tribunaux judiciaires, comme c'était déjà le cas pour certains tribunaux de grande instance, sont spécialement chargés du contentieux de la sécurité sociale, toutes les références à la distinction entre contentieux général et technique de la sécurité sociale étant définitivement supprimées (art. 96, II).

Ces dispositions sont entrées en vigueur le 25 mars 2019.

Dispositions applicables à toutes les juridictions (art. 103)

Dépassement juridictionnel pour raison de sécurité

Lorsqu'une juridiction inférieure ne peut plus assurer la justice dans des conditions matérielles garantissant la sécurité des personnes et des biens, cette juridiction peut, pendant une durée de six mois, renouvelable une fois, être transférée dans une autre commune du ressort de la même cour d'appel sur ordonnance du premier président et après avis du procureur général (COJ, nouv. art. L. 124-1).

Dépassement juridictionnel pour la bonne administration de la justice

Par ailleurs, une audience qui ne pourrait matériellement pas se tenir dans des conditions permettant le respect des droits des parties ou la bonne administration de la justice peut se « dérouler dans toute commune située dans le ressort d'une juridiction limitrophe » sur ordonnance du premier président qui fixe, après avis du procureur général, la date et le lieu de l'audience dépaysée (COJ, nouv. art. L. 124-2).

Libre détermination du lieu de l'audience pour les juridictions nationales

Concernant les juridictions qui ont compétence nationale, comme le futur tribunal de grande instance spécialement chargé des demandes d'injonction de payer, elles peuvent tenir des audiences dans toute commune du territoire national. C'est « le premier président de la cour d'appel dont relève la juridiction à compétence nationale, [qui], après avis du procureur général, fixe par ordonnance le lieu et le jour de ces audiences » (COJ, nouv. art. L. 124-3).

Ces dispositions sont entrées en vigueur le 25 mars 2019.